

De la demanda por un *Techo* a la integración sociourbana: el rol de la UTEP en la construcción de una política pública para los barrios populares



Paula Ramírez y Guillermina Storch¹

Resumen

La Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP), como representación organizada del sector, viene impulsando diferentes políticas para acompañar el desarrollo humano integral y la posibilidad de una vida digna. La necesidad de un techo adecuado y de un espacio de tierra donde habitar es parte de sus demandas. La política de integración sociourbana fue una respuesta a esa necesidad y se consolidó como enfoque para abordar la problemática habitacional. Esta propuesta de transformación de los barrios populares supuso una ruptura respecto de los abordajes teórico-políticos previos.

Este trabajo analiza los principales hitos del surgimiento de la política de integración sociourbana en relación con el reconocimiento dentro de la agenda pública de la política social argentina y el rol de la economía popular en su implementación.

¹ Paula Ramírez es docente e investigadora en la Universidad Latinoamericana de las Periferias, profesora y licenciada en Sociología (UBA) y maestranda en Gobierno y Políticas (UNLA). Forma parte del Centro de Integración Socio Urbana y es directora de Integración Productiva en el Organismo Provincial de Integración Socio Urbana.

Guillermina Storch es militante social y referente nacional de la Rama de construcción e integración socio urbana – Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) – y fundadora de la Mesa Nacional de Barrios Populares. Actualmente se desempeña como directora de Desarrollo Humano y Comunitario en el Centro para la Integración Socio Urbana (CISUR).

Índice

1. Introducción	4
2. Los orígenes de la política de integración sociourbana, instalación en la agenda pública e institucionalización	8
3. Nuevas formas de planificación e implementación: una política cogestionada con las organizaciones sociales	16
4. Un nuevo escenario y un futuro incierto	21
5. Conclusiones	22

1 Introducción

La agenda de *Tierra, Techo y Trabajo* irrumpió en la escena pública después del Primer Encuentro de Movimientos Populares, que se realizó el 28 de octubre de 2014 en el Vaticano. En ese primer encuentro, referentes de organizaciones sociales de los cinco continentes debatieron sobre el documento firmado por el Papa Francisco, el cual establecía que la *Tierra, el Techo y el Trabajo* son derechos sagrados a los que nadie puede renunciar. Según el último discurso que pronunció el Papa Francisco en el Dicasterio de 2024, fue en esa ocasión que “se logró plantar bandera”, con lo cual las tres “T” se convirtieron en la misión trascendental de los movimientos populares que conforman el armado político y social laico de la Iglesia Católica. A partir de ese momento, hubo que trabajar para llenar de contenido a esta gran consigna, con propuestas concretas, considerando las especificidades de cada región. Argentina se convirtió en un país protagonista y motor de una agenda cuyo sujeto central fueron las personas trabajadoras de la economía popular. Los nuevos movimientos sociales que surgieron a partir de la crisis de 2001 —con el propósito de representar a este sector emergente, resultado de procesos de exclusión y marginalidad, producto del neoliberalismo consolidado desde la década de 1990— se articularon detrás de esa bandera y orientaron el camino hacia la construcción de un programa gremial, social y político. Este programa busca dar respuesta a las necesidades que atraviesa el pueblo pobre, priorizando demandas básicas para que cualquier persona pueda llevar una vida digna.

El proceso de instalación del neoliberalismo en Argentina —iniciado con la última dictadura militar en 1976 y consolidado en la década de 1990 durante los dos mandatos de Carlos Saúl Menem— dejó a más del 50 % de la población por debajo de la línea de pobreza. Las ideas plasmadas en el consenso de Washington se instalaron en América Latina y orientaron la acción de gobierno, como respuesta a modelos percibidos como agotados y obsoletos. Esta fue la manera en que las sociedades modernas y globalizadas intentaron resolver sus problemas macroeconómicos, bajo la premisa del “derrame” de los beneficios del crecimiento al conjunto de la población y de un mercado pujante.

La desregulación favoreció el crecimiento económico en ciertos sectores, pero provocó crisis en otros, como la industria nacional. A finales de la década, la falta de controles y el aumento de la deuda externa desembocaron en el colapso económico de 2001, evidenciando las limitaciones y consecuencias del modelo (Anderson, 2003). Amplios sectores quedaron excluidos del mercado de trabajo. Frente a la exclusión y la precariedad, muchas personas desarrollaron formas organizativas y productivas alternativas para sostener ingresos y construir economías de subsistencia.

En ese marco, “entre las nuevas formas de explotación y la realidad creciente de la exclusión se ha configurado un panorama laboral que encuentra la precariedad como situación paradigmática de la clase trabajadora” (Grabois, 2015, p. 3). El concepto de economía popular “ofrece una perspectiva distinta para analizar lo que alguna vez se llamó ‘estrategias de supervivencia’ de los pobres [...] y no limitarse solo a sus rasgos formales o a las mistificaciones ideológicas propias de la economía liberal” (Grabois, 2015, p. 5).

Así, economía popular sirve como categoría integral para describir tanto las vulneraciones como las respuestas organizativas de quienes, en un sistema de exclusión, quedan en los márgenes.

Las formas de supervivencia son diversas y adoptan múltiples combinaciones. No las describiremos en detalle,² sino que partiremos de una premisa: al identificarse este universo como un sector —la economía popular—, esas prácticas se organizaron en formas propias. Ese pasaje de la necesidad a la organización dio lugar a configuraciones organizativas. De ese proceso nace la Unión de Trabajadores

² En *Trabajo y organización en la economía popular*, Juan Grabois y Emilio Pérsico describen con detalle las distintas formas de organización de la economía popular y sus distintas ramas (ver: WEB-CTEP-R.pdf). Además de los aportes de las organizaciones sociales y sus referentes, existen numerosos artículos académicos que analizan esta modalidad de organización económica; entre ellos *Apuntes de Economía Popular* (CITRA). Disponible en: <https://citra.org.ar/publicaciones/apuntes-de-economia-popular/>



Relevamiento de viviendas en el barrio Lezica, Luján, provincia de Buenos Aires.

Foto: Mesa Nacional de Barrios Populares.

y Trabajadoras de la Economía Popular, como representación de quienes transformaron problemas individuales en soluciones colectivas. Desde ese núcleo organizativo y en articulación con otros actores, se impulsaron y ampliaron demandas para mejorar las condiciones de vida del sector. Entre ellas, la del acceso a un Techo.

La demanda por una vivienda digna y un lote de tierra donde habitar ha estado presente desde los inicios del movimiento y se nutre de procesos previos que fueron gestando una nueva perspectiva: la integración sociourbana. Esta propuesta de transformación de los barrios populares implicó una ruptura con los enfoques teórico-políticos anteriores, dominados por visiones tecnicistas o por intervenciones focalizadas y transitorias.³ Bajo esta nueva mirada, se buscó promover un abordaje integral que prioriza el acceso a la tierra, la vivienda y la infraestructura adecuada en todos los barrios populares del país, sustentado en la cultura del encuentro y del desarrollo comunitario.

Aunque esta propuesta se materializó en una política pública concreta —impulsada desde 2016 por las organizaciones que integraban la UTEP, junto con TECHO y organizaciones eclesiásticas—, también

³ La lucha por la tierra y la vivienda es un proceso histórico. En Argentina, los sectores populares desplegaron distintas estrategias organizativas a lo largo del tiempo, mientras que el Estado abordó la problemática mediante políticas variadas. Los estudios sobre hábitat, presentes en la academia desde hace décadas, ofrecen reconstrucciones históricas sobre la tensión entre comunidad organizada y Estado en torno a la necesidad de una vivienda digna y un hábitat adecuado. La política de integración sociourbana puede entenderse también como resultado de ese acumulado. Este artículo no pretende repasar esa trayectoria, sino mostrar cómo los actores mencionados articularon con la estructura estatal y cuáles fueron los resultados de esas interacciones. Para profundizar, pueden consultarse los aportes de Oscar Oslak, Eduardo Reese, María Cristina Cravino, Adriana Clemente, Andrea Catezzani y Julia Rofé, entre otros.



Vecina muestra su Certificado de Vivienda Familiar.

Foto: Mesa Nacional de Barrios Populares.

es resultado de un recorrido más amplio del campo popular, que merece ser reconocido y puesto en valor. Este artículo, sin dejar de señalar ese trasfondo, se centrará en analizar las acciones que se desplegaron a partir de entonces.

Hoy, la política de integración sociourbana se ha instalado en la agenda pública y se ha traducido en programas de gobierno que reconocen al sector de la economía popular como motor e impulsor de estas acciones. Frente a este escenario, resulta necesario pensar cuáles son las disputas y tensiones que atraviesan actualmente a esta política: el rol del Estado en los procesos, las estrategias para su implementación y la participación de la economía popular y de sus movimientos populares en las acciones ya desarrolladas y en curso.

El presente artículo tiene el desafío de analizar los principales hitos del surgimiento de la política de integración sociourbana, su reconocimiento en la agenda pública de la política social argentina y el rol de la economía popular en el proceso de diseño e implementación de dicha política. Para ello, se buscará definir la integración sociourbana a partir de las diferentes miradas que la precedieron, identificar a quienes introdujeron por primera vez este concepto en la escena pública y examinar las redes que se tejieron para su promoción. Además, se retomará el contexto socio-político en el que emergió la agenda de *Techo, Tierra y Trabajo* y cómo esta agenda abrió camino a políticas públicas lideradas por los quienes habitan los barrios y sus formas organizativas.

En segunda instancia, el análisis se centrará en el rol de los movimientos populares, particularmente en cómo el sector de la economía popular organizada asume el desafío de traducir sus definiciones en

demandas concretas. Este proceso dio lugar a una condensación normativa reflejada en hitos como la creación del Certificado de Vivienda Familiar o la sanción de la Ley 27.453, aprobada por unanimidad en el Congreso de la Nación.

Se recuperarán las estrategias adoptadas para lograr estas conquistas y se destacarán las nuevas configuraciones organizativas, tomando como caso testigo la conformación de la Mesa Nacional de Barrios Populares y su papel en el acompañamiento de las políticas implementadas desde 2016 hasta la actualidad.

Asimismo, se abordarán las dificultades y potencialidades de la planificación y la implementación de la política de integración sociourbana, teniendo en cuenta los modos en que la economía popular participa de esos procesos y las características de su participación. Como casos testigo, se analizarán las mesas de participación barrial y el rol de las cooperativas nucleadas en los movimientos populares en la ejecución de los programas desarrollados durante el período de mayor alcance de esta política pública.

Por último, se presentará una caracterización de la situación actual de los barrios populares y de los nuevos modos de ejecución y asignación presupuestaria de la política. La metodología será de carácter cualitativo, basada en la revisión bibliográfica y en la recuperación de las voces de quienes protagonizaron este proceso, en particular de quienes integran las organizaciones y las cooperativas beneficiarias de las políticas de integración sociourbana implementadas.

2

Los orígenes de la política de integración sociourbana, instalación en la agenda pública e institucionalización

A lo largo del tiempo, la ocupación de tierras ha sido una de las principales estrategias utilizadas por amplios sectores populares para garantizarse un lugar donde vivir. Como señala Oszlak (1983), este tipo de fenómenos expresa cómo la estructura de ocupación del espacio urbano tiende a reproducirse yuxtaponerse con la estructura social. De este modo, las familias han buscado dar respuesta, por su cuenta, a la falta de políticas efectivas en materia de suelo urbano y vivienda.

Hasta 2016, el Estado argentino no contaba con información precisa sobre la magnitud de esta problemática a nivel nacional. Solo existían datos fragmentados, como el registro de la Provincia de Buenos Aires o algunas experiencias locales.⁴

Ese mismo año, la presión ejercida por los movimientos sociales en el ámbito político y social logró instalar en la agenda pública la necesidad de avanzar en la integración sociourbana. Como consecuencia, se llevó a cabo el primer relevamiento nacional de barrios populares, con el objetivo de subsanar la falta de información sistemática sobre esta problemática. Este proceso implicó la creación de una nueva categoría jurídica, conceptual y operativa —barrio popular—, además de una metodología de trabajo que permitiera evaluar rápidamente la situación en todo el país.

En 2017 se formalizó una política específica con la creación del ReNaBaP (Registro Nacional de Barrios Populares) a través del Decreto 358/2017 del Poder Ejecutivo Nacional. Este registro identificó la existencia de 4.416 barrios populares conformados antes de diciembre de 2016, lo cual evidenció que alrededor de cinco millones de personas vivían en condiciones críticas.

El relevamiento permitió sistematizar datos sobre precariedad habitacional, hacinamiento y carencias en el acceso a los servicios básicos. Los resultados fueron contundentes: el 69 % de estos barrios no contaba con acceso formal a la electricidad, el 89 % carecía de acceso formal al agua potable, el 98 % no disponía de red cloacal y el 99 % no tenía conexión a la red de gas natural.

Asimismo, el decreto instituyó el Certificado de Vivienda Familiar (CVF), un documento que otorga seguridad en la tenencia y protege la posesión de la vivienda. Según García Monticelli (2019), este certificado actúa como un instrumento que acredita la posesión o tenencia de un inmueble dentro de un barrio popular, constituyéndose como una prueba escrita que formaliza dicha situación.

Este proceso no se produjo de un día para otro, sino que se fue gestando desde bases construidas en el territorio, las cuales abrieron paso a una nueva forma de abordar los problemas que afectan a los sectores excluidos. Como plantean Ramírez y Poczynok (2023), “las políticas no son invenciones individuales, sino más bien el resultado de la reflexión colectiva que una parte de la sociedad realiza sobre determinados temas y pretende colocarlos en agenda”.

En las entrevistas realizadas a referentes de las diferentes organizaciones sociales que impulsaron el ReNaBaP puede identificarse un período fundante. Rosa María, referente de una pastoral social del conurbano bonaerense, recuerda que desde su llegada al barrio el problema habitacional de las familias era más que evidente:

Desde 2009 en adelante nos fuimos empapando. El tema del hacinamiento en las familias era alarmante... Te estoy hablando hace casi 12 años atrás, así que imagine como está hoy. (...) La población es mucha y las viviendas son muy muy deplorables. También tenemos las

⁴ La Ley de Acceso Justo al Hábitat (Ley 14.449) de la Provincia de Buenos Aires creó el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios, que en 2016 contaba con 1.589 barrios registrados.

migraciones del exterior, los migrantes que vienen y buscan poder tener un pedazo de tierra donde edificar. Así que muy pocas familias, casi el 70 %, no estarían en condiciones de decir que viven dignamente.

Una nueva perspectiva política comenzó a configurarse a partir de los entramados barriales, del compartir necesidades y de la organización comunitaria, para encontrar modos de resolver los problemas.



Equipos de relevamiento realizan encuestas a las familias y difunden el Certificado de Vivienda Familiar, en el marco del Registro Nacional de Barrios Populares.

Foto: Mesa Nacional de Barrios Populares.

Emilio Pérsico, referente del Movimiento Evita desde hace más de veinte años, señala que, aunque el foco de la organización popular fue cambiando, siempre estuvo ligado a la problemática de los barrios:

Yo creo que no hay ningún barrio popular en donde no haya organizaciones sociales. La pelea por la vivienda y por la tierra siempre ha sido una pelea histórica de las organizaciones.

La lucha por la tierra y la vivienda se ha ido configurando a partir de la organización popular y de un acumulado histórico. La organización comunitaria es parte del tejido barrial y necesariamente atraviesa las condiciones de habitabilidad de los territorios. De esta manera, la integración sociourbana comienza a instalarse como un nuevo paradigma desde el cual pensar y proponer soluciones a estas condiciones.

El Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia tuvo un rol preponderante en esta nueva mirada. Su presencia en las villas de la Ciudad de Buenos Aires y del conurbano bonaerense, su cercanía con las necesidades de la comunidad y el acumulado de reflexiones del movimiento villero de las últimas décadas permitieron conceptualizar algo que ya se venía desarrollando en la práctica.

En los últimos años, este espacio logró dialogar con los movimientos sociales nucleados en la economía popular. Inspirados por la tradición del movimiento villero de los años setenta y por los Concilios del Vaticano, en 2007 redactaron un documento que sentó las bases de una nueva mirada sobre el problema. Los llamados *curas villeros*, encomendados al trabajo pastoral con los sectores populares, sistematizaron la demanda por la urbanización y el respeto a la cultura villera, tomando como precedente la peregrinación a Luján, en la provincia de Buenos Aires, en 1969, bajo la consigna “transformar las villas en barrios obreros”.

En ese marco, comenzaron a acuñar el concepto de *integración urbana*. En palabras del Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia (2010):

¿Qué hay detrás del concepto de integración urbana? Hay que entenderlo bajo la categoría de encuentro. Esto es reconocer al pueblo, que vive en nuestros barrios, como sujeto colectivo con su cultura, su lenguaje, su modo de razonar, su ritmo, sus símbolos, su mística popular. Esto no es populismo, es sencillamente respetar al otro como otro.

Desde esta perspectiva, se propone la cultura del encuentro y el reconocimiento de quienes habitan esos territorios como participantes activos, con sus propias formas de construcción, respetando su historia e idiosincrasia. Este enfoque contribuyó a romper con el paradigma de la erradicación y a trascender el de la mera urbanización.

El enfoque de la erradicación orientó la política pública en Argentina entre 1955 y 1983.⁵ Durante este período, las villas eran consideradas como espacios caóticos (Cuenya, 1997), difíciles de habitar para quienes residían en ellas y, al mismo tiempo, vistas como el centro de un problema social.

Como respuesta, se promovía la relocalización en zonas periféricas o incluso la expulsión forzosa de sus habitantes sin ofrecer alternativas de alojamiento (Jauri, 2011). Este paradigma de erradicación se mantuvo vigente en décadas posteriores y, lejos de resolver la problemática habitacional, demostró no tener impacto en su resolución. Además, generó la ruptura de redes de supervivencia, despojando a las personas de sus entornos sociales y culturales y profundizando así los procesos de exclusión.

En el otro extremo, se encuentra el enfoque de la radicación y su urbanización. A partir de la década de 1980 comenzaron a dictarse normas que reconocían derechos a quienes habían ocupado tierras, basándose en lineamientos internacionales promovidos por ONU-Hábitat, que reconocía la participación popular y la autoconstrucción asistida (Nespris, 2021).

Sin embargo, no se implementaron acciones orientadas a mejorar la infraestructura o el acceso a una vivienda adecuada. Más bien, el período se caracterizó por un “dejar hacer” propio de la época. En palabras de Nespris (2021, p. 416):

Fue una etapa donde primó la recuperación de ámbitos democráticos de diálogo, pero sin acciones efectivas ni políticas dirigidas a resolver las problemáticas de las villas en la ciudad.

⁵ Muchas provincias y gobiernos locales mantienen hasta la actualidad esa misma perspectiva para orientar sus políticas de vivienda y hábitat.

Según Fernanda García Monticelli (2023), las políticas públicas en materia habitacional han sido ineficientes y, en general, oscilaron entre los dos paradigmas mencionados. No se había alcanzado una comprensión acabada del problema ni se contaba con datos fehacientes que permitieran dimensionar la magnitud de la población afectada. En este contexto, la integración sociourbana se formuló como un concepto que sintetizaba un nuevo modo de abordar la problemática.

En 2016, un sector nucleado en la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) intentó ingresar al Lago Lewis como acción reivindicativa sobre las tierras. En su libro *Los Peores*, Juan Grabois recuerda:

Yo estaba viviendo en San Martín de los Andes y nosotros veníamos con una serie de conflictos de tierra, fuerte, tanto urbanos como rurales. (...) No había ningún relevamiento de villas y asentamientos que pudiéramos denominar barrios populares, como una terminología más universal, que básicamente en algún momento habían sido tomas de tierra, lugares ocupados de manera informal por gente que no tenía tierra. Y que, en líneas generales, carecían de los servicios básicos elementales, de seguridad en la tenencia y de reconocimiento estatal.

Tras este conflicto por la tierra, y luego de una gran movilización en agosto de ese mismo año — protagonizada por el conjunto de los movimientos sociales (la CTEP, Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa) junto con grupos de base de la pastoral social de la Iglesia en el marco del Día de San Cayetano⁶—, el Gobierno nacional intervino y se abrieron las negociaciones. A partir de allí se gestó la primera mesa de trabajo, integrada por la CTEP, Cáritas y TECHO. Su objetivo era diseñar una metodología que permitiera identificar todos los barrios del país que se encontraran en situación de vulnerabilidad.

Resulta relevante mencionar que TECHO es una organización con una reconocida trayectoria en la problemática de la vivienda, cuya experiencia previa aportó de manera significativa a la construcción de una metodología de trabajo.

En este proceso confluyeron diversos factores: los desarrollos previos exitosos, el anclaje territorial de las organizaciones sociales y la síntesis de estas experiencias en una herramienta metodológica para implementar la iniciativa. Todo ello impulsó una propuesta que el Gobierno nacional decidió poner en marcha: primero, relevar —a través de una aplicación para celular— los límites de los barrios populares, definidos como aquellos territorios en los cuales existen al menos ocho familias contiguas, sin título de propiedad de la tierra y sin acceso a por lo menos dos servicios básicos (agua, cloacas y electricidad).

La definición de *barrio popular* propuesta por TECHO contaba con consenso en distintos foros internacionales vinculados a la problemática de la tierra y la vivienda en América Latina. Así, se fue consolidando una mesa de trabajo donde confluyeron y se potenciaron trayectorias diversas: a la fuerza del voluntariado se le sumó la militancia social, con sus saberes y características propias.

Como ya se mencionó, el relevamiento incluyó el desarrollo de una aplicación para celular. En una segunda etapa, esta tecnología permitió encuestar a las familias de manera simple y ágil, ampliando el alcance a escala nacional a pesar de los escasos recursos disponibles. En palabras de Grabois (2022):

La adaptamos al lenguaje de la cultura popular, es decir, haciendo preguntas en el lenguaje de los compañeros y no en el lenguaje de la academia, para que el relevamiento sea fidedigno y no, como pasa a veces con las encuestas, donde la definición de qué es un hogar no es lo mismo para la socióloga del INDEC⁷ que para una persona en un barrio.

⁶ La masiva movilización reunió a las personas trabajadoras de la economía popular y tuvo como principal consigna la sanción de la Ley de Emergencia Social. Entre sus reclamos figuraba también el relevamiento de barrios populares y una posible solución al problema del techo y la tierra. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-306297-2016-08-08.html>

⁷ El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) es el organismo público de la República Argentina responsable de la producción y difusión de estadísticas oficiales.

En muy poco tiempo el relevamiento quedó gestado: se delimitaron los polígonos de los barrios, se diseñaron los mapas que identificaban los lotes dentro de esos límites y se comenzó a encuestar a las familias. Todas estas variables hicieron posible traducir la propuesta inicial en un programa estatal. La experiencia previa, el arraigo en los barrios y el uso de una tecnología simple y accesible fueron elementos clave para su cristalización.



Movilización durante la aprobación de la Ley de Barrios Populares, octubre de 2018.

Foto: Mesa Nacional de Barrios Populares.

Las organizaciones sociales identificaron referentes en barrios donde el Estado no había llegado y desplegaron personas relevadoras en todo el país para llevar adelante el proceso. Fueron los mismos vecinos y vecinas quienes relevaron a sus propios vecinos y vecinas, involucrándose, formándose y creando las bases de un capital simbólico imprescindible para incidir en etapas decisivas, constituyéndose como parte activa de la producción de sus propias transformaciones.

Norma, referente del barrio Danubio Azul, en la localidad de Avellaneda, provincia de Buenos Aires, cuenta:

Para construir confianza en los vecinos, para que te den datos, claramente primero nos observaban a nosotros. Entonces, la primera que llenó el formulario fui yo, delante de todos los vecinos. A veces es difícil cuando alguien viene de afuera y quiere hacer algo en tu barrio: si sos un desconocido, obvio que nadie te va a dar información, mucho menos datos personales.



Trabajadoras de la economía popular realizan obras de integración sociourbana.

Foto: Equipo de Comunicación de la Secretaría de Integración Socio Urbana – Gestión 2019-2023.

A los seis meses de iniciado el relevamiento ya se habían recorrido los 4.416 barrios populares en ciudades de más de 10.000 habitantes, relevando alrededor de 800.000 familias (Monticelli y Pastoriza, 2023). Este proceso permitió dimensionar una realidad que hasta entonces había permanecido invisibilizada.

Poco después, se publicó el Decreto 358/2017,⁸ que instituyó el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP) con los datos de todas las familias relevadas y que creó el Certificado de Vivienda Familiar (CVF).

El CVF se convirtió en un instrumento jurídico que otorga un estatus legal de ocupación previo al derecho de propiedad. Este reconocimiento permite acceder a servicios públicos y reduce el riesgo de desalojos.

La normativa estableció que el CVF es suficiente para acreditar domicilio ante cualquier autoridad pública, ente u empresa. Acredita la posesión o la tenencia —en caso de declararse inquilinos— y habilita a solicitar y acceder a servicios públicos.

Según Cinthia Goytia (2025), que analizó el impacto del CVF, su obtención constituye un pilar central para propiciar condiciones de tenencia más seguras en los barrios alcanzados por el ReNaBaP. El certificado otorga reconocimiento formal a la vivienda y, de este modo, brinda un mayor grado de protección en términos de permanencia en ella.

⁸ Decreto 358/2017. Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=275037>

Se había dado un paso importante —aunque todavía insuficiente— para resolver la disputa entre la propiedad de la tierra y el reconocimiento de derechos vulnerados. Las excusas de los entes reguladores y de las prestatarias seguían siendo las mismas: justificaban su inacción aludiendo a la propiedad de la tierra donde se emplazaban los barrios, a la falta de factibilidad técnica para brindar los servicios o a la ausencia de inversión en obras.

En abril de 2018 se conformó un espacio de unidad entre organizaciones y referentes de barrios populares de Argentina: la Mesa Nacional de Barrios Populares (MNPB). La CTEP, Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa (CCC) —actualmente integradas en la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP)—, junto a la ONG TECHO y Cáritas, asumieron la misión inmediata de impulsar la Ley de Barrios Populares. Como señalan Miño y Carrara (2023, p. 64):

Eran referentes barriales que entendían que la urbanización de sus territorios debía ser reclamada en un frente amplio, ya que las protestas atomizadas de cada barrio no alcanzaban.

La MNPB se constituyó como un espacio independiente de los partidos políticos, pero con vocación de articulación con el Estado para promover políticas públicas destinadas a los barrios populares. Ese mismo año, se redactó en conjunto con algunos legisladores, parte del Poder Ejecutivo y referentes de las organizaciones sociales un proyecto de ley que proponía la declaración de utilidad pública y la posterior expropiación de todas las tierras privadas donde se encontraban asentados estos barrios. En junio, el proyecto ingresó al Congreso con el acompañamiento de legisladores oficialistas y, en cuestión de semanas, avanzó su tratamiento en comisiones. El objetivo era dotar al Estado de un marco legal que le permitiera declarar esos territorios en proceso de integración sociourbana, realizar las obras necesarias y frenar los desalojos. En esa misma ley se definió el concepto de *integración sociourbana* como:

El conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la adquisición de tierras para la producción de nuevo suelo urbano, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad.

En el marco de la discusión con diferentes organizaciones sociales, se incorporó un artículo que establecía que el 25 % de la obra pública debía destinarse a cooperativas y a personas trabajadoras de la economía popular. De este modo, referentes de distintos barrios del país se fueron apropiando del proyecto, dialogando con legisladores nacionales para que conocieran el origen de la propuesta y generar el apoyo necesario para su aprobación. Las organizaciones y los referentes barriales intervinieron en la redacción, en conferencias de prensa y en las comisiones y mesas del Congreso.

La diversidad política permitió interpelar a todos los bloques legislativos y la ley fue aprobada por unanimidad el 22 de octubre de 2018, con más de diez mil personas trabajadoras de la economía popular movilizadas en las calles. La amplitud del consenso construido le otorgó a la ley la legitimidad necesaria para su posterior implementación en las provincias y municipios, independientemente del signo político de los gobiernos locales. Así, la ley se convirtió en un marco normativo que permitió avanzar más allá de los límites tradicionales: por primera vez en la historia de la política argentina, existía un instrumento que habilitaba a los organismos públicos a invertir en el mejoramiento de las condiciones de infraestructura en tierras ocupadas.



Niños y niñas juegan en una plaza, un espacio público recuperado gracias a proyectos de integración sociourbana.

Foto: Equipo de Comunicación de la Secretaría de Integración Socio Urbana – Gestión 2019-2023.

En 2019, el equipo técnico que había llevado adelante el programa estatal de relevamiento, junto con referentes de la Mesa Nacional de Barrios Populares (MNBP), inició un proceso de planificación orientado a la integración sociourbana de la totalidad de los barrios registrados en el ReNaBaP. Al mismo tiempo, comenzó a diseñarse una política de lotes con servicios que buscaba dar una respuesta estructural a la falta de acceso a la tierra por parte de los sectores populares. En una entrevista realizada a Fernanda García Monticelli –exsubsecretaria de Gestión de Tierras y Servicios Barriales–, destacó cómo la élite política y académica criticaba la dinámica de este espacio sin considerar el protagonismo de los sujetos involucrados, oponiendo una postura de “planificación de laboratorio” frente a la cogestión con las organizaciones sociales (Monticelli, 2021).

Previo a las elecciones presidenciales de 2019, la MNBP presentó su Plan Estratégico para la Integración Socio Urbana de todos los barrios populares. El acto reunió a más de mil vecinas y vecinos, representantes sindicales, legisladores nacionales y funcionarios públicos de distintos sectores políticos, con el objetivo de comprometer a quien resultara electo a asumir la integración sociourbana como un eje transversal y prioritario de la agenda política.

El plan se estructuraba desde una mirada integral y, al mismo tiempo, la ley contemplaba la creación de un fideicomiso que permitiría a la siguiente gestión contar con una herramienta de financiamiento para la ejecución de obras. De este modo se cerraba la primera etapa de una política pública floreciente, impregnada de lucha reivindicativa y de participación popular. En esta fase se logró construir un registro histórico de la realidad de los barrios populares en Argentina y establecer un marco normativo. Además, se delineó una planificación de largo plazo para orientar los pasos a seguir.

3 Nuevas formas de planificación e implementación: una política cogestionada con las organizaciones sociales

Luego de la promulgación de la Ley 27.453 en 2018, se conformó la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) como organismo dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Junto con la Agencia de Administración de Bienes del Estado, se convirtió en autoridad de aplicación de la norma.

Pueden señalarse tres factores principales que permiten identificar cómo se involucraron las organizaciones sociales en la implementación de la integración sociourbana durante este período de mayor intensidad y de acciones con múltiples actores:

- su protagonismo a través de roles clave dentro de la administración pública;
- la participación de cooperativas y de personas trabajadoras de la economía popular en las obras;
- el fortalecimiento de las instancias de participación en los barrios populares.

En primer lugar, cabe señalar que, entre febrero de 2020 y diciembre de 2023, la Secretaría estuvo a cargo de Fernanda Miño, vocera e integrante fundadora de la Mesa Nacional de Barrios Populares.⁹

Harvey (2013) enfatiza que el derecho a la ciudad supone un poder colectivo sobre el proceso de urbanización, lo que permite a las y los habitantes reconfigurar su entorno urbano de acuerdo con sus



Mesa participativa de vecinas y vecinos.

Foto: Equipo de Comunicación de la Secretaría de Integración Socio Urbana – Gestión 2019-2023.

⁹ Fernanda Miño, quien se autodefine como villera y catequista, es referente del barrio La Cava, en el partido de San Isidro, provincia de Buenos Aires. Fue impulsora del movimiento Barrios en Red que llevaba como bandera la lucha por la tierra y la vivienda en el distrito. También fue concejal por el espacio Unidad Ciudadana.



Cooperativa ejecutando obras de integración sociourbana.

Foto: Equipo de Comunicación de la Secretaría de Integración Socio Urbana – Gestión 2019-2023.

necesidades y aspiraciones. Este enfoque resalta la relevancia de la participación activa de las y los vecinos en la planificación y gestión urbana, especialmente en áreas informales, para garantizar que la ciudad responda a los intereses de todas las personas.

Ahora bien, las perspectivas que pregonan la participación comunitaria no siempre contemplan la posibilidad de que esta participación se dé “en los dos lados del mostrador”. En este sentido, Fernanda Miño fue una referente vecinal que rompió con los esquemas tradicionales al asumir un cargo de gestión pública nacional.

En una entrevista realizada en 2022, Miño relata su recorrido y describe cómo fue el proceso que la llevó de ser una vecina de un barrio del conurbano bonaerense a dirigir la secretaría de Estado encargada de impulsar mejoras en las condiciones de todos los barrios populares:

Una termina naturalizando y dice 'somos pobres', entonces no tenemos agua; usamos garrafa que compramos lejísimos; no tenemos electricidad. Y después, con la educación, te vas dando cuenta de que son derechos vulnerados de las familias más humildes (...) Tuvimos sacerdotes muy comprometidos con la dignidad de los barrios. Creo que, de la mano de ellos, pude empezar a notar que nuestra vida en el barrio no estaba bien, que había que empezar a reclamar donde corresponde. (...) Y creo que la política es un camino para transformar la realidad. No es el único, pero en mi caso fue ese, y hoy me encuentra en una función del Estado con este Gobierno. (Cuestión Urbana, 2022, p. 18)

Este relato da cuenta de su recorrido personal, pero también del proceso por el cual, a partir de una experiencia propia que refleja las necesidades de millones de personas, asumió un cargo decisivo. No se trata solo de la convicción política de una referente que adoptó como propias las demandas

de un sector vulnerable, sino de alguien que ha vivenciado esas carencias en primera persona y luego accedió a un espacio de poder para contribuir a resolverlas.

De este modo, su participación no fue anecdótica ni un simple protagonismo dentro de un proceso más amplio, sino que implicó una transformación de roles y una forma distinta de concebir la gestión de la política pública.

En segundo lugar, otro hecho distintivo de este período fue la participación de las cooperativas en la ejecución de las obras. Como primera acción de gobierno, la Secretaría lanzó el programa *Argentina Unida por la integración de los Barrios Populares*. En línea con la Ley de Barrios Populares, este programa establecía en su instructivo la posibilidad de que las obras de infraestructura fueran realizadas por cooperativas de personas trabajadoras de la economía popular.

En un artículo de Ispizua, Melián y otros (2021) que analiza uno de los casos emblemáticos de gestión de obras en la ciudad de Mar del Plata, se describe cómo se configuró una división social del trabajo difusa, donde confluyeron diferentes formas organizativas –organizaciones vecinales, ONG, asociaciones civiles, cooperativas– junto con el Estado, para implementar subsidios, distribuir el trabajo y atender los problemas existentes. Esta modalidad de gestión de proyectos específicos puede enmarcarse en lo que Pelli (2010) denomina *gestión participativa y concertada*, en la cual los principales actores –fundamentalmente las y los habitantes– deciden, mediante mecanismos de trabajo por consenso o acuerdo, las acciones a realizar. En este esquema, el Estado se posiciona como un actor más dentro de una red de cogestión que implementa y sintetiza estrategias de acción.

Este rol también se asemeja a lo que Pelli (2010) denomina un *Estado facilitador*: un actor que mantiene una relación equitativa con los demás involucrados, combinando la interpretación institucional de las demandas con la participación directa en la gestión. De este modo, las redes de gestión multisectoriales definen cómo intervenir en el diseño y la ejecución de los procesos, en este caso, vinculados con la integración sociourbana de los barrios.

En 2022, Fernanda Miño expresaba:

Hoy la SISU es el único espacio del Estado que convenia [hace convenios] directamente con las organizaciones sociales, porque venimos y partimos de ellas. Sabemos que es por ahí, sabemos que el trabajo tiene que ser acompañado por una organización local, porque son quienes tienen de primera mano la voz de los vecinos, porque ellos viven en los barrios populares, yo vivo en un barrio popular. (Cuestión Urbana, 2022, p.19)

Esa definición, reflejada en la normativa de los programas, permitió y reguló la inclusión laboral de personas trabajadoras de la economía popular, su capacitación en oficios y la posibilidad de que las propias familias participaran en la transformación de sus barrios. Así, la ejecución de la política pública se adaptó a las redes sociales preexistentes (Ispizua, Melián y otros, 2021), conformadas por cooperativas de la economía popular, familias, instituciones locales y organizaciones sociales, entre otros actores.

Según el informe de gestión de 2023 de la Secretaría de Integración Socio Urbana, se interviniieron 5.133 barrios populares, lo cual mejoró la calidad de vida de alrededor de 2,2 millones de personas, con una inversión total de 489.570.000 dólares. Del total ejecutado, el 34,3 % se canalizó a través de organizaciones de la sociedad civil y el 14,4 % mediante transferencias directas a las personas beneficiarias del programa *Mi pieza*. Esto implicó que, de un total de 1.277 proyectos específicos de obras de integración, el 56,6 % fueron realizados por cooperativas de trabajo.

En tercer lugar, corresponde destacar el rol de la participación vecinal en los proyectos y la función social de los espacios comunitarios. Adriana Clemente (2016) define la *participación social* como “un conjunto de prácticas de movilización y organización cuyo objeto es colectivizar tanto las prácticas de los sujetos sociales como, principalmente, sus resultados. Estos resultados se refieren a cuestiones que hacen a la vida en común”. Siguiendo esta definición, los espacios comunitarios se constituyen como pilares organizativos del barrio.

A lo largo de las distintas etapas de esta política pública, los centros de participación vecinal funcionaron como sedes de las capacitaciones para el relevamiento y de charlas informativas sobre el Certificado de Vivienda Familiar y la Ley de Barrios Populares. También sirvieron como obradores —espacios de acopio y organización de materiales y herramientas para las obras barriales— y, en algunos casos, oficiaron como centros de cuidado infantil para hijas e hijos de personas trabajadoras de la economía popular. Durante la pandemia de la COVID-19, además, se transformaron en puntos de atención médica y de cuidados.

De este modo, estos espacios —más allá de su carácter físico— se convirtieron en nodos activos de la producción de política pública y hábitat: una producción y reproducción cotidiana, con fuerte anclaje territorial y comunitario.

A su vez, los equipos territoriales de la SISU no solo acompañaron la ejecución de las obras, sino que, junto con la organización vecinal, promovieron la creación de mesas barriales con una periodicidad establecida, destinadas a garantizar la participación comunitaria en torno a los proyectos. En estos espacios, las familias encontraron el lugar para demandar nuevos conocimientos sobre la autogestión de cooperativas o para buscar mecanismos que profundizaran el proceso de integración del barrio.

Siguiendo los parámetros de Clemente (2016), la participación no se planteó como una lógica de contraprestación, sino como el ejercicio de un derecho, lo que favoreció la organización colectiva en torno al acceso a recursos, tanto urgentes como estratégicos. En respuesta a estas demandas y según lo planificado, se realizaron proyectos de fortalecimiento comunitario e institucional de las cooperativas, que incluyeron:

- capacitaciones en gestión administrativa y contable para entidades de la sociedad civil;
- formación en oficios entre sindicatos y cooperativas de la economía popular;
- talleres de acceso a derechos para familias, entre otros.

En resumen, durante la gestión del período 2020-2023 se desarrollaron diversas iniciativas, acciones y programas específicos que acompañaron los procesos de obra. La necesidad de actualizar lo planificado y avanzar en la aplicación y mejora de la normativa vigente fue una tarea constante, evidenciada en los informes de gestión anuales, las entrevistas realizadas y las publicaciones de esos años.

Uno de los hitos que ilustran esta proactividad y la constante reconfiguración —en diálogo permanente entre el “adentro” y el “afuera” de la gestión de la política— fue la actualización de la Ley 27.453. En 2022, si bien la reforma fue impulsada por el vencimiento del plazo que suspendía los desalojos, la experiencia acumulada en la implementación de la política permitió añadir y mejorar otros artículos. Como parte de este proceso, un equipo de referentes barriales de la Mesa Nacional de Barrios Populares, junto con un equipo técnico de la SISU, conformó nuevas mesas participativas para consensuar los nuevos puntos de la reforma. La participación en esta instancia reflejó cómo la prosecución de un interés común lleva a los sujetos individuales, que representan a sus barrios u organizaciones, a actuar como sujetos sociales y colectivizar sus estrategias (Clemente, 2016). En este caso, el objetivo principal fue la ampliación de derechos.

El 28 de octubre de 2022 se publicó en el Boletín Oficial la Ley 27.694, que reformó el *Régimen de regularización dominial para la integración sociourbana*. Entre las principales modificaciones, se destaca:

- la prórroga de la suspensión de desalojos por un período de diez años, equivalente a la duración de la declaración de utilidad pública; y
- la actualización y ampliación del anexo del ReNaBaP, que pasó de 4.416 a 6.487 barrios populares.

Este cambio permitió avanzar en la seguridad jurídica para un mayor número de familias que, por desconocimiento del programa o porque sus barrios habían surgido durante la pandemia, no estaban contempladas anteriormente.¹⁰

En 2023, el cierre de la gestión coincidió con un cambio de gobierno en un contexto de miles de obras en ejecución, con alrededor de 25.000 personas trabajadoras de la economía popular transformando los territorios, un marco normativo actualizado y una gestión ampliamente documentada. Este escenario dio lugar a una reconfiguración tanto en la articulación entre el Estado y el territorio como en el rol de las organizaciones sociales.

¹⁰El Senado convirtió en ley la reforma que declara la creación de 1.176 nuevos barrios. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-senado-convirtio-en-ley-la-reforma-que-declara-la-creacion-de-1176-nuevos-barrios>

4 Un nuevo escenario y un futuro incierto

Según Oslak (1983), determinados contextos políticos crean condiciones para que ciertas acciones o políticas sean posibles y prosperen. Estas condiciones están atravesadas por ideas e intereses político-ideológicos, cuyo análisis permite dotar a las políticas de un sentido más profundo que el indicado en sus objetivos explícitos.

En el contexto actual, el Gobierno argentino muestra una orientación neoliberal, en línea con lo que Oslak (1983) describe como reconfiguraciones estatales impulsadas por proyectos político-ideológicos que restringen las funciones redistributivas del Estado. Sus políticas retoman modelos neoliberales ya aplicados en América Latina, con rasgos de autoritarismo, profundización del libre mercado, endeudamiento con organismos como el Fondo Monetario Internacional y una marcada tendencia al ajuste del gasto público como mecanismo de reducción del déficit fiscal.

La irrupción en escena del nuevo Gobierno produjo profundos cambios en la estructuración del Estado argentino. Cerraron trece ministerios y la SISU fue degradada a rango de subsecretaría, con el desplazamiento de sus principales autoridades. La nueva política macroeconómica implementada provocó un freno abrupto en la ejecución de proyectos: de más de 1.300 obras en ejecución, solo 80 habían recibido desembolsos para su continuidad hacia diciembre de 2024 (Pedido de Información Pública, 2024). A su vez, el Decreto 193/2024 eliminó la asignación del 9 % del impuesto PAIS al Fideicomiso de Integración Sociourbana, reduciéndola al 0,1 %. Esta decisión se fundamenta en una visión que asocia el gasto social con el déficit fiscal. Tal como advierte Clemente (2011), este argumento es frecuente en determinados modelos económicos y políticos para cuestionar los dispositivos de seguridad y ayuda social, transformando al gasto social en variable de ajuste con efectos regresivos sobre los sectores más pobres.

En este marco, la participación social —concebida como medio de producción colectiva de las condiciones de vida (Clemente, 2016)— adquiere un nuevo giro. La Mesa Nacional de Barrios Populares se mantiene organizada, pero ya no como cogestora de políticas públicas en expansión, sino como espacio de reivindicación y resistencia. Su objetivo actual es sostener a las cooperativas, asociaciones civiles y redes territoriales afectadas por el freno abrupto en la ejecución de las obras. En este escenario, su acción se centra en legitimar lo ya logrado e interpelar, desde su heterogeneidad y diversidad, a los distintos sectores del Estado para evitar la desaparición de una política que, más allá de los gobiernos, ha demostrado ser una herramienta exitosa de acceso a derechos fundamentales.

En este contexto, la MNPB acompañó la presentación de un amparo judicial impulsado por el CELS y por las y los vecinos de algunos de los barrios populares afectados. Esta acción obtuvo un fallo favorable, el cual estableció que el Estado debe garantizar los recursos necesarios para la continuidad de la política de integración sociourbana de los barrios registrados en el ReNaBaP. El fallo también dispuso la elaboración de un plan de actuación conjunto con los gobiernos locales para asegurar la implementación de la política, así como la obligación de confeccionar un informe mensual sobre las medidas adoptadas. Además, exigió al Congreso arbitrar los medios necesarios para garantizar su financiamiento.

Como señaló el sacerdote Lorenzo “Toto” de Vedia, integrante de la iglesia Opción por los Pobres:

El congelamiento de esto es, ni más ni menos, profundizar la exclusión de los vecinos de estos barrios y dejar la cancha libre al narcotráfico y en desamparo a la gente¹¹.

Por el momento, el panorama sigue abierto y cargado de incertidumbre, lo cual refleja las tensiones propias de un cambio drástico de etapa. Tal como plantea Oslak (1983), estos momentos críticos permiten visibilizar con mayor claridad los conflictos ideológicos que subyacen a las decisiones en torno a las políticas públicas. En este escenario, los movimientos sociales continúan en disputa no solo por la continuidad de las obras de integración sociourbana, sino también por el financiamiento, el sentido redistributivo de una política clave en materia de inclusión social y su permanencia como herramienta efectiva frente al problema del acceso a la tierra y a la vivienda.

¹¹Un amparo judicial impidió al Gobierno recortar la obra pública en barrios populares. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/783593-un-amparo-judicial-impidio-al-gobierno-recortar-la-obra-publ>

5 Conclusiones

Desde la definición de los principales conceptos hasta el diseño de los contenidos, su implementación y la posterior consolidación de espacios de resistencia, las organizaciones sociales desempeñaron un rol protagónico. Gracias a su intervención, la integración sociourbana logró consolidarse como un fenómeno capaz de transformar el paradigma de las políticas públicas. Entre sus principales particularidades se destacan su origen popular, la escala alcanzada, su adaptabilidad a las distintas realidades territoriales y su sostenibilidad como parte de un plan de recuperación de derechos a largo plazo. Supuso la unidad y diversidad de un amplio espectro de actores bajo un objetivo transversal común, que reunió a organizaciones sociales, con sus dirigentes políticos y referentes de los barrios populares, personas funcionarias de distintos organismos (del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo), especialistas de la academia y del hábitat, medios de comunicación y la comunidad en general. Estos actores intervinieron en una compleja trama de acciones e hitos que fueron consolidando la institucionalización del derecho a la permanencia y a condiciones de vida adecuadas para las familias residentes de los barrios populares.

Con la experiencia técnica de organizaciones como TECHO, la capacidad de diálogo de las organizaciones eclesiásticas, y la territorialización, convocatoria y movilización de la UTEP, se gestó, diseño e implementó una política pública sin precedentes en Argentina y en América Latina.

Una política pública como forma de organizar la bronca y no caer en la impotencia. Una forma creativa de institucionalizar derechos con perspectiva popular. (Grabois, 2023)

Las organizaciones sociales tuvieron una participación activa, generando incidencia social y política para impulsar la agenda de la integración sociourbana. Intervinieron en los conflictos emergentes, realizaron los relevamientos y actualizaciones de los perímetros de los barrios, gestionaron cada hito de institucionalización y aportaron a la redacción de las normas fundantes que reconocen los derechos fundamentales. Puede concluirse que la política pública de integración sociourbana no hubiera podido concretarse sin la participación activa de los movimientos populares en todo el ciclo de la política pública.

Las instancias decisivas en el proceso de integración sociourbana se pueden resumir en:

1. La articulación para identificar las problemáticas sociales, planificar el proceso y ejecutar las acciones.
2. El consenso entre distintos actores, que logró prevalecer y permitió presentar esta política pública como una reparación histórica y transversal a cualquier gobierno.
3. El marco normativo: a lo largo de los años se aprobaron normas jurídicas cuya redacción deliberadamente minimalista buscó evitar tecnicismos exacerbados y priorizó solucionar las necesidades expresadas por los propios vecinos y vecinas.
4. La valorización de las cooperativas como herramientas que nuclean a las personas trabajadoras de la economía popular, reconociendo su capacidad organizativa, técnica y humana. El trabajo se entendió como parte de la inclusión y de la transformación social.
5. La escala de intervención y el destino de las tierras identificadas en el ReNaBaP, que abarcaron territorios de todo el país, declarados de utilidad pública y sujetos a expropiación.

6. El rol de las mujeres como sujetos políticos relevantes en los procesos de demanda, organización y ejecución de la política pública habitacional.

Este proceso, en efecto, generó una nueva forma de hacer políticas públicas y de concebir la relación entre el Estado y el territorio. Una forma en la que la cogestión ordenó y estructuró el proceso, en la que cada ciclo de la política pública estuvo articulado por representantes del sector. Esto permitió profundizar el rol central que han tenido los sectores históricamente excluidos en el desarrollo de las acciones públicas. No es solo en términos participativos, sino en una interacción constante en la que el territorio permeó a la burocracia y, a su vez, la burocracia permeó al territorio. Sin linealidad ni garantías de éxito, esta sinergia habilitó el alcance y la escala, al mismo tiempo que atendió las demandas reales de sus protagonistas.

Es fundamental subrayar que parte de la estrategia consistió en no diluir toda la construcción social dentro del Estado, sino en diferenciar las distintas esferas de articulación para cada etapa de institucionalización de la política pública. Por un lado, la estructura de la burocracia estatal se conformó con referentes y cuadros políticos de las organizaciones sociales, que tuvieron un rol preponderante en la constitución de programas, en la gestión hacia dentro de la administración pública y en la elaboración de nuevas normativas que respetaran la planificación conjunta. Por otro lado, las organizaciones sociales fueron protagonistas de la implementación y de los puentes de articulación entre la experiencia práctica y la gestión, proponiendo cambios y mejoras e interviniendo frente a los organismos competentes cuando los procesos se estancaban. Ambos ámbitos mantuvieron su independencia relativa, con pleno intercambio y capacidad para reconfigurar y fortalecer los procesos. Esto permitió no solo consolidar una experiencia de gestión pública basada en la cogestión, sino también preservar las condiciones organizativas necesarias para la resistencia y la continuidad ante otros escenarios. A pesar de todos los procesos pendientes y del retroceso en el contexto actual, la robustez del capital técnico, social e institucional construido en los años previos constituye la base necesaria para su persistencia y continuidad.

La política de integración sociourbana representó un cambio cultural al reconocer el valor de la tierra como bien público. Esta transformación resignificó la manera en la que el Estado y la sociedad abordan el problema del hábitat y abrió un horizonte de disputa sobre el uso del suelo urbano. La seguridad jurídica de las familias que hoy no pueden ser desalojadas se consolidó como un piso difícil de remover.

En esta línea, se propone poner en diálogo este modelo de integración sociourbana con territorios y experiencias de otros países que enfrentan desafíos similares. Lejos de concebirse como una política acabada, se trata de una construcción colectiva en constante desarrollo, cuya riqueza radica precisamente en su capacidad de adaptación, aprendizaje y mejora continua.

Aún queda mucho por hacer en relación con los barrios aún desorganizados que necesitan acceder a servicios básicos, con quienes siguen viviendo en la calle y con las personas trabajadoras de la tierra que enfrentan condiciones similares de precariedad habitacional.

Entre los desafíos actuales se encuentra la necesaria sistematización y análisis de lo realizado durante el período de mayor expansión, identificar los cambios alcanzados y explorar aquellas líneas de acción que aún tienen potencial para ser desarrolladas, enriqueciendo el proceso con experiencias de otras latitudes, con el fin de hacer realidad el derecho a una vivienda digna.

Glosario

- **Barrio popular:** sector urbano habitado por al menos ocho familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a por lo menos dos servicios básicos (agua corriente, red cloacal o energía eléctrica con medidor domiciliario).
- **Cáritas Argentina:** organización de la Iglesia Católica dedicada a la promoción social y a la asistencia de poblaciones vulnerables en Argentina.
- **Certificado de Vivienda Familiar (CVF):** documento oficial que acredita la pertenencia y posesión de la vivienda a la familia que reside en un barrio popular.
- **Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP):** confederación de organizaciones y movimientos sociales que representan a personas trabajadoras de la economía popular en Argentina.
- **Economía popular:** sector conformado por personas excluidas del mercado laboral formal que generan sus propios ingresos a través de actividades autogestivas, comunitarias o informales para garantizar su subsistencia.
- **Integración sociourbana:** proceso que busca garantizar el acceso a derechos básicos en barrios populares, tales como vivienda adecuada, servicios esenciales y participación comunitaria.
- **Villas:** barrios populares de conformación irregular, con alta o media densidad poblacional y presencia de pasillos como forma predominante de circulación interna.
- **Polígono:** delimitación territorial que define el área geográfica reconocida oficialmente como barrio popular en el ReNaBaP.
- **Relevamiento:** censo o proceso sistemático de recolección, registro y organización de información sobre los territorios y las familias de los barrios populares.
- **Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP):** instrumento creado por el Decreto 358/2017 para formalizar de manera sistemática los barrios populares relevados en el país.
- **TECHO:** organización no gubernamental integrada por jóvenes voluntarios y habitantes de asentamientos populares.
- **Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP):** sindicato independiente que lucha por los derechos laborales, la inclusión social y el reconocimiento estatal de la economía popular en Argentina. Se conformó a partir de la fusión de la CTEP, Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa.

Referencias

- Acto de organizaciones sociales en el Congreso para la aprobación de la Ley 27.453 [Video], 2018, 10 de octubre. Facebook. Disponible en: <https://www.facebook.com/watch/?v=668783466848251>
- Acto de presentación pública del Primer Relevamiento de Barrios Populares [Video], 2016, 24 de octubre. YouTube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=0qEXtwzg zgA>
- Anderson, P., 2003. "Capítulo I. Neoliberalismo: Un balance provisorio", en *La trama del neoliberalismo: Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100609031734/4anderson.pdf>
- Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 1991. Decreto 846/1991: Programa Arraigo. *Boletín Oficial de la República Argentina*.
- Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 2017. Decreto 358/2017: Registro Nacional de Barrios Populares. *Boletín Oficial de la República Argentina*.
- Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 2019. Decreto 819/2019: Reglamentación de la Ley 27.453. *Boletín Oficial de la República Argentina*.
- Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 2024. Decreto 193/2024: Impuesto PAÍS. *Boletín Oficial de la República Argentina*.
- Aristizábal, Z. e Izaguirre, I., 1988. *Las tomas de tierra en la zona sur de Gran Buenos Aires: Un ejercicio de formación de poder en el campo popular*. Buenos Aires: CEAL.
- Benítez, M. A., 2002. "Movimientos sociales y expansión urbana: Las ocupaciones de tierra en la ciudad de Resistencia (Argentina)". *Cuaderno Urbano*.
- Benítez, M. L.; Migliore, M. y Trombetta, M., 2024. *Por qué seguir apostando a la política de integración sociourbana*. Buenos Aires: Fundar.
- Cejas Marcovecchio, M. y García Monticelli, F., 2024. *Apuntes para el análisis de la Secretaría de Integración Sociourbana (2021–2023)*. RPubs. Disponible en: <https://rpubs.com/mcejasmarcovecchio/apuntes-analisis-integracion-socio-urbana>
- Clemente, A., 2016. "La participación como enfoque de intervención social", en *Participación, políticas públicas y territorio: Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines: UNGS, pp. 119–136.
- Cuenya, B., 2011. "Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana". *Café de las ciudades*, 3.
- Di Virgilio, M. M., 2021. "Desigualdades, hábitat y vivienda en América Latina". *Nueva Sociedad*, 283, pp. 77–92.
- Di Virgilio, M. M.; Arqueros Mejica, M. S. y Guevara, T., 2012. "Conflictos urbanos en los procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires (1983–2011)". *Urban*, NS04.
- Equipo de Sacerdotes para la Pastoral en las Villas de CABA y Gran Buenos Aires, 2007. "Reflexiones sobre la urbanización y el respeto por la cultura villera". Disponible en: <http://curasvilleros.wordpress.com>

García Monticelli, F., 2023. "La experiencia de las políticas de integración sociourbana en Argentina". *Café de las ciudades*. Disponible en: <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/la-experiencia-de-las-politicas-de-integracion-socio-urbana-en-argentina-i/>

García Monticelli, F., 2024. "Transformaciones en barrios populares: Experiencia, resultados y desafíos de la gestión 2020–2023", en Amaya, P. (ed.), *Políticas públicas con sentido transformador: Experiencias y resultados recientes en Argentina*. Florencio Varela: Editorial UNAJ.

García Monticelli, F. y Pastoriza, V. (comps.), 2023. *La experiencia del Registro de Barrios Populares: De la organización popular a una política de Estado*. Quilmes: Editorial UNQ. Disponible en: <https://ediciones.unq.edu.ar/691-la-experiencia-del-registro-nacional-de-barrios-populares.html>

Grabois, J., 2015. "Una visión de los oficios de la economía popular". *Tendencias en Foco*, 31. IIPE-UNESCO/RedEtis.

Grabois, J., 2018. *La clase peligrosa: Retratos de la Argentina oculta*. Buenos Aires: Planeta.

Grabois, J., 2022. *Los peores: Vagos, chorros, ocupas y violentos. Alegatos del humanismo cascoteado*. Buenos Aires: Sudamericana.

Grabois, J. y Pérsico, E., 2014. *Organización y economía popular*. Buenos Aires: CTEP.

Halperin, L. y Vinocur, P., 2004. *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Harvey, D., 2013. *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Buenos Aires: Akal.

Ispizua, J. J.; Melián, J. I.; Mitidieri, L. A. y Blanco Pepi, M. M., 2021. "Políticas públicas y participación ciudadana: Análisis de tres programas estatales implementados en un barrio popular de Mar del Plata (2018–2020)". *Cuaderno Urbano*.

Jauri, N., s. f. *Las villas de la ciudad de Buenos Aires: Una historia de promesas incumplidas*. [Datos incompletos].

Movimiento de Trabajadores Excluidos, 2019. *Programas de buen gobierno*. Disponible en: <https://mteargentina.org.ar/wp-content/uploads/2019/12/PBG.pdf>

Movimiento de Trabajadores Excluidos; Movimiento Evita y Barrios de Pie, 2020. *Plan de desarrollo humano integral: Propuesta para la Argentina pospandemia*. Disponible en: <https://plandesarrollohumanointegral.com.ar/plan-desarrollo.pdf>

Nespiras, J., 2021. "Transformaciones del movimiento villero y las disputas por el bienestar en las políticas urbanas de la Ciudad de Buenos Aires (1970–2000)". *Perspectivas de Políticas Públicas*, 10 (20), pp. 397–427.

Nespiras, J., 2022. "Yo ingresé a la política para transformar los barrios populares" [Entrevista a Fernanda Miño]. *Cuestión Urbana*, 6 (12).

Noguerol, C., 2023. "La Cooperativa de Trabajo Campo Unamuno: Una experiencia de la economía popular en la construcción social del hábitat". *Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas*, 20, pp. 61–77.

Oszlak, O., 1983. "Los sectores populares y el derecho al espacio urbano". *Puntos de Vista*, 5 (16).

Oszlak, O., 1991. *Merecer la ciudad: Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES.

Pelli, V. S., 2010. "La gestión de la producción social del hábitat". *Hábitat y Sociedad*, 1, pp. 39–54. Disponible en: <http://www.habitatysociedad.us.es>

Ramírez, P. y Poczynok, C., 2023. "De la invisibilización a la construcción de políticas de integración sociourbana: La articulación entre Estado y movimientos sociales y la creación del Registro Nacional de Barrios Populares", ponencia presentada en el *III Encuentro Latinoamericano Territorios Posibles: Desafíos para la Justicia Territorial. Experiencias Latinoamericanas de Praxis y Transformación*, La Plata, 17–19 de abril.

Secretaría de Integración Sociourbana, 2020. *Informe de gestión anual 2020*. Ministerio de Desarrollo Social.

Secretaría de Integración Sociourbana, 2021a. *Informe de gestión semestral 2021*. Ministerio de Desarrollo Social.

Secretaría de Integración Sociourbana, 2021b. *Informe de gestión anual 2021*. Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_anual_2021_renabap_18_mar_2021.pdf

Secretaría de Integración Sociourbana, 2022a. *Informe semestral. Julio 2022*. Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion_socio_urbana_de_barrios_populares_informe_primer_semestre_2022.pdf

Secretaría de Integración Sociourbana, 2022b. *Resumen de ejecución – Línea Mi Pieza*. Ministerio de Desarrollo Social.

Secretaría de Integración Sociourbana, 2023. *Informe de gestión 2020–2023*. Ministerio de Desarrollo Social.



Acerca de UTEP

La Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular es el sindicato que representa y defiende los derechos de todas y todos los excluidos del mercado laboral, quienes nos inventamos nuestro propio trabajo para subsistir. Es una organización gremial independiente de todos los partidos políticos, una herramienta de lucha reivindicativa para la restitución de los derechos laborales y sociales que nos arrebató el neoliberalismo y que aún no hemos recuperado. Visite www.utep.org.ar.



Acerca de WIEGO

Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) es una red mundial dedicada a promover el empoderamiento de las personas trabajadoras –particularmente de las mujeres– en situación de pobreza en la economía informal para garantizar sus medios de sustento. Creemos que todas las personas trabajadoras deben tener los mismos derechos, oportunidades económicas y protecciones, y poder expresarse en un plano de igualdad. Para promover el cambio, WIEGO contribuye con el mejoramiento de las estadísticas, la construcción de nuevos conocimientos sobre la economía informal, el fortalecimiento de redes de organizaciones de personas trabajadoras en empleo informal, así como de sus capacidades; y, junto con estas redes y organizaciones, busca influir en las políticas locales, nacionales e internacionales. Visite www.wiego.org/es.
